В123/40

465/8

Дар 2538а.
22 дек. 1910.

Необходимая реформа земскихъ учрежденій.

Рядъ статей

К. Пасхалова.

Москва 1910 г.

В123 40

Необходимая реформа земскихъ учрежденій.

Рядъ статей

К. Пасхалова.

Москва 1910 г.

7394.

ГОСУДАРСТВ. ПУБЛИЧНАЯ ИСТОРИЧЕСКАЯ БИБЛИОТЕКА

698931

Необходимая реформа Земскихъ учрежденій.

I.

Назначеніе земскихъ учрежденій заключается въ развитіи всѣхъ сторонъ мѣстной жизни и удовлетвореніи потребностей населенія и его запросовъ матеріальныхъ, умственныхъ и духовныхъ. Между тѣмъ настоящая организація земства, подраздѣляющаяся на уѣздную и губернскую и отношенія установившія между ними и правительствомъ, привели къ тому, что мѣстная земская дѣятельность начинаетъ сильно хирѣть и грозитъ въ будущемъ совершенно остановиться, задавленная возростающимъ преобладаніемъ губернскаго земскаго органа въ ущербъ уѣзднымъ. При учрежденіи земства и подраздѣленіи его на учрежденія губернскія и уѣздныя законодатель отнюдь не имѣлъ въ виду создавать изъ нихъ двѣ инстанціи и подчинить первымъ—вторые. Смыслъ этого раздѣленія заключался, очевидно, въ томъ, чтобы уѣзднымъ земскимъ учрежденіямъ, практически и непосредственно соприкасающимся съ дѣйствительной жизнью, дать возможность обмѣна мыслей и принятія по возможности однообразныхъ рѣшеній по практическимъ вопросамъ ихъ дѣятельности и наростающимъ нуждамъ населенія, ввѣрившаго ихъ попеченію свои жизненные интересы. Но мало-по-малу отношенія между земскими органами

начали измѣняться и по мѣрѣ того, какъ развивалось значеніе и объемъ центральнаго органа дѣятельность мѣстнаго, уѣзднаго, чахла, лишаемая губернскимъ все въ большемъ размѣрѣ матеріальныхъ средствъ, значительнѣйшая доля которыхъ тратится совершенно непроизводительно для народной жизни. Толчекъ въ этомъ направленіи дало само правительство, установившее свое отношеніе къ земству черезъ губернскія его учрежденія. Такъ, напр., вмѣсто того, чтобы передать правительственныя шоссейныя сооруженія въ вѣдѣніе тѣхъ уѣздныхъ земствъ, по территоріи которыхъ оно проходитъ, оно передало ихъ, а также и средства на ихъ содержаніе Губернскимъ Земствамъ, оно же установило безапеляціонную обязательность отчисленій изъ средствъ уѣздныхъ земствъ суммъ, необходимыхъ на содержаніе Губернскихъ земскихъ учрежденій по раскладкѣ, опредѣляемой симъ послѣднимъ. Пользуясь этимъ правомъ Губернскія земства, возвышая постепенно обложенія уѣздныхъ, довели ихъ въ настоящее время до полнаго истощенія, парализовали мѣстную дѣятельность и лишили возможности не только развивать удовлетвореніе наростающимъ потребностямъ населенія, но и поддерживать въ должномъ совершенствѣ то, что уже создано было раньше. Для иллюстраціи размѣровъ того данничества, въ которое поставлены уѣздныя земства достаточно привести примѣръ бюджета Тарусскаго уѣзда на 1908 г., по которому при годовомъ его сборѣ въ 84,556 руб. отчисляется въ пользу Губернскаго Земства 30,102 руб., т. е. 35 процентовъ.

Но могутъ возразить, что эти отчисленія на расходы Губернскаго Земства не пропадаютъ не производительно для населенія, а приносятъ ему такую же пользу чрезъ дѣятельность центральнаго земскаго учрежденія. Несомнѣнно, что часть губернскихъ отчисленій расходуется производительно, но неоспоримо и то, что во 1-хъ, количество накладныхъ, непроизводительныхъ расходовъ,

при настоящей двойственной организаціи земствъ составляетъ огромный процентъ, а во 2-хъ, той частью отчисленій, которая расходуется производительно, на учрежденія полезныя для населенія, послѣднее не можетъ пользоваться равномѣрно. Для доказательства перваго изъ этихъ двухъ утвержденій достаточно сказать, что при годовомъ бюджетѣ Калужскаго Губернскаго земства въ 840,450 руб. на содержаніе огромнаго личнаго состава его расходуется около 100,000 рублей. Что же касается неравномѣрности, то она совершенно очевидна при поуѣздномъ сличеніи количествъ лицъ пользовавшихся центральными учрежденіями медицинской помощи и благотворительности. Такъ, напримѣръ, въ крупнѣйшемъ учрежденіи Калужскаго Губернскаго земства, Хлюстинской больницѣ, изъ общаго числа пользовавшихся въ ней въ 1906 г. больныхъ въ 4,827 человѣкъ, лежало жителей г. Калуги и уѣзда его 2,525 чел. или болѣе половины, а жителей Тарусскаго уѣзда 81, Боровскаго 35 чел. Глазнымъ лѣченіемъ изъ общаго числа 725 амбулаторныхъ и 121 стаціонарныхъ больныхъ на долю г. Калуги и уѣзда его пришлось: первыхъ 431 и 31 стаціонарныхъ, тогда какъ Тарусскихъ было 7 и 4, а Боровскихъ ни одного. Учрежденіе яслей пріютило изъ общаго числа 85 дѣтей—64 ребенка Калуги и уѣзда, Тарусскихъ 2 и по шести уѣздамъ ни одного. И такъ во всемъ.

Для полноты картины существующаго разстройства Земской жизни, необходимо объяснить, что несмотря на огромныя отчисленія уѣздныхъ средствъ въ пользу Губернскаго Земства финансовое положеніе не только Калужскаго, но почти и всѣхъ другихъ, находится въ критическомъ положеніи. Всѣ капиталы: дорожные, страховые, запасные, оборотные и иные числятся только на бумагѣ, а въ дѣйствительности не существуютъ, ибо давно растрачены на покрытіе перерасходовъ при безразсчетномъ веденіи своего крупнаго хозяйственнаго дѣла.

Вмѣстѣ съ тѣмъ притяженіе значительной части уѣздныхъ средствъ въ распоряженіе Губернскаго земства, часть которыхъ этимъ послѣднимъ снова возвращается въ уѣзды въ той или другой формѣ, поколебало первоначальныя между ними отношенія и создало если еще не подчиненность, то во всякомъ случаѣ зависимость мѣстныхъ земскихъ органовъ. Разъ начавшая централизація, которой не видится преграды ни съ какой стороны, будетъ естественно возрастать и если настоящее положеніе не измѣнится, то недалеко то время, когда мысль, положенная законодателемъ въ учрежденіи земства, совершенно исказится и они обратятся въ простыя бюрократическія инстанціи; уѣздныя въ роли подчиненной и исполнительной, губернскія—которыя и въ настоящемъ видѣ представляютъ типъ чистѣйшаго бюрократизма, въ распорядительно-командующій.

Всякое дѣло, а тѣмъ болѣе практическое и хозяйственное можетъ вестись хорошо и успѣшно только тогда, когда у него есть одинъ рачительный и дѣятельный хозяинъ. Двухъ хозяевъ къ одному дѣлу приставлять нельзя и хорошаго отъ такой системы ожидать невозможно. А между тѣмъ именно въ земской организаціи допущена такая двойственность. Вся дѣятельность земства въ главныхъ чертахъ исчерпывается слѣдующими отраслями: народное образованіе, здравіе, пути сообщенія, помощь населенію въ его обиходной жизни сельско-хозяйственной, рабочей и ремесленной. И то и другое земство занято разрѣшеніемъ одной и той же задачи, съ тою разницей, что уѣздныя имѣютъ свою территорію и свое опредѣленное населеніе, подлежащее ихъ заботамъ и дѣйствуетъ за свой счетъ, тогда какъ губернскія, вмѣшиваясь въ тоже дѣло, не имѣютъ ни территоріи, ни опредѣленнаго населенія и дѣйствуютъ на чужія средства. Естественное стремленіе расширить свой кругъ дѣятельности, усилить свое значеніе, не встрѣчая преградъ со стороны правительственныхъ

установленій, развивается все болѣе и болѣе, а жизнь уѣздная, лишаемая своихъ средствъ, все въ возрастающей степени, влачитъ теперь уже самое жалкое существованіе.

Для избѣжанія конечной гибели мѣстнаго земскаго дѣла необходимо коренное преобразованіе его организаціи, и первѣе всего уничтоженіе существующаго двоевластія упраздненіемъ Губернскихъ учрежденій. При этомъ едва ли могутъ встрѣтиться какія-либо непреоборимыя затрудненія, потому что центральныя губернскія земскія учрежденія весьма немногочисленны и состоятъ почти исключительно въ больницахъ и богадѣльняхъ, которыя могутъ быть или постепенно ликвидированы, при децентрализаціи медицинской помощи населенію, что принесетъ несомнѣнно огромную ему пользу и удобство, или же переданы на извѣстныхъ условіяхъ городскимъ учрежденіямъ. Всѣ функціи губернскаго земства могутъ быть постепенно переданы въ завѣдываніе уѣзднаго земства губернскаго города при извѣстномъ временномъ или постоянномъ воспособленіи отъ уѣздныхъ земствъ для увеличенія его штата, а за тѣмъ, уѣзднымъ земствамъ, единственно и исключительно нужнымъ, живымъ органамъ живого народнаго дѣла, должна быть предоставлена полная свобода и независимость въ ихъ попеченіи о мѣстныхъ потребностяхъ населенія, при условіи точнаго соблюденія существующихъ узаконеній, подъ наблюденіемъ соотвѣтствующихъ правительственныхъ учрежденій. Уѣздныя земства должны получить право дѣйствовать каждое самостоятельно въ полной независимости одно отъ другого, а также входить въ соглашеніе другъ съ другомъ для общихъ цѣлей въ той или иной сферѣ ихъ дѣятельности группами, въ нѣсколько уѣздовъ не только изъ числа уѣздовъ одной и той же губерніи, но и группами въ составѣ уѣздовъ сосѣднихъ губерній, если это не встрѣтитъ затрудненій со стороны

правительства въ смыслѣ административномъ. Равнымъ образомъ уѣздамъ слишкомъ обширнымъ и съ многочисленнымъ населеніемъ должна быть предоставлена возможность дробиться на два и болѣе мѣстныхъ земствъ тоже самостоятельныхъ въ предѣлахъ границъ ихъ территорій.

Вся будущая участь нашего отечества зависитъ, скажу безъ всякаго преувеличенія отъ земскаго благоустройства, и если Государству приходится переживать въ послѣдніе годы великія разстройства и бѣдствія, то въ большой, а можетъ быть и рѣшающей степени отъ того, что у него въ потребное время не было правильно-организованнаго земства, которое дало бы въ члены Государственной Думы не авантюристовъ, стремящихся къ власти, безъ знанія народныхъ нуждъ и состоянія Государства, а людей дѣла, опыта и знанія. Россіи нужно не мелкое или крупное, а *дѣловое* земство. Только такое земство можетъ дать Государству людей, дѣйствительно достойныхъ принимать участіе во вновь созданныхъ законодательныхъ учрежденіяхъ, которыя только въ такомъ составѣ получатъ должный авторитетъ какъ въ странѣ, такъ и въ средѣ правительства.

Настоящую организацію уѣздныхъ земствъ ни въ какомъ случаѣ нельзя признать удовлетворительною. Существенный недостатокъ ея заключается въ выборномъ началѣ, на которомъ основано образованіе распорядительнаго органа земствъ — земскаго собранія. Въ дѣлѣ хозяйственномъ, каковымъ является земское дѣло, всѣ хозяева должны имѣть право прямаго участія, выборы же въ своихъ результатахъ зачастую даютъ не лучшихъ и полезнѣйшихъ дѣятелей, а выдвигаютъ наиболѣе ловкихъ въ интригахъ и искусныхъ въ подборѣ голосовъ, имѣющихъ обширныя связи, вліяніе и т. п. преимущества, ничего общаго съ ихъ пригодностью для земскаго дѣла неимѣющія. По этому наисо-

вершеннѣйшимъ земскимъ собраніемъ было бы такое, въ которомъ участвовали бы всѣ землевладѣльцы, имѣющіе полный, опредѣленный для данной мѣстности, цензъ, а также и полноцензовые плательщики земскихъ налоговъ по другимъ, кромѣ земли, имуществамъ, а неполноцензовые чрезъ своихъ представителей — какъ и въ настоящее время. Такой составъ собранія дѣлаетъ его всего менѣе подверженнымъ вліянію партійности, потому что не связываетъ мнѣнія участвующихъ никакими выборными соображеніями и опасеніемъ забаллотировки въ случаѣ противорѣчій съ наиболѣе вліятельными членами собранія. На немъ труднѣе будетъ обдѣлывать дѣлишки, не согласные съ земскими интересами, изъ опасенія неминуемаго изобличенія однимъ изъ независимыхъ, смѣлыхъ голосовъ, достаточнымъ, чтобы увлечь за собою всѣхъ слабыхъ, нерѣшительныхъ и обмороченныхъ.

Опасаться особеннаго многолюдства собраній едва ли основательно. Въ небольшихъ уѣздахъ, принимая во вниманіе неизбѣжное отсутствіе многихъ непопечительныхъ, неинтересующихся и просто нежелающихъ участвовать въ общественныхъ дѣлахъ, земскія собранія едва ли будутъ значительно многочисленнѣе теперешнихъ, а крупные, многолюдные уѣзды могутъ быть или раздѣлены на нѣсколько земствъ или же, при ихъ богатствѣ, могутъ соорудить и зданіе достаточное для вмѣщенія многолюднаго собранія. Что же касается до сомнѣнія въ дѣловитости многолюдныхъ сборищъ, то если возможно признавать дѣловымъ Собраніемъ Государственныя Думу и Совѣтъ, обсуждающія и рѣшающія дѣла незнакомыя тремъ четвертямъ присутствующихъ, если возможны Дворянскія Собранія въ нѣсколько сотъ человѣкъ, то тѣмъ болѣе возможно дѣловое многолюдное Земское Собраніе, въ которомъ всѣ до единаго знаютъ и понимаютъ свое земское дѣло.

Изъ приведенныхъ соображеній вытекаетъ, что самоуправляющееся земство должно быть единое, совершенно независимое ни отъ какихъ пристроекъ къ нему ни снизу ни сверху, свободное отъ всякихъ инстанцій, непосредственно сообщающееся съ правительственными органами и подвергающееся ихъ контролю исключительно только въ смыслѣ соблюденія существующихъ законовъ и интересовъ населенія. Такое земство должно быть единственнымъ учрежденіемъ для образованія Государственной Думы, ибо только хозяева государства должны имѣть право участія въ его судьбахъ. Тогда не будетъ и пустымъ словомъ отчетность члена Государственной Думы передъ своими выборщиками, какъ теперь, когда ни выборщики не знаютъ своего излюбленнаго, ни онъ ихъ, и тогда невозможны станутъ тѣ противугосударственныя явленія, которыя имѣли мѣсто во всѣхъ трехъ первыхъ Думахъ.

О подробностяхъ земской организаціи, составѣ ея исполнительныхъ органовъ, способахъ дѣйствій, кругѣ дѣлъ и обязанностей своевременно будетъ говорить только тогда, когда будетъ принятъ, предлагаемый принципъ единства земскихъ учрежденій. Ранѣе же сего, это будетъ напрасный, безцѣльный и безполезный трудъ.

II.

Было бы большимъ заблужденіемъ истощеніе уѣзднаго земскаго кошелька, ведущее къ постепенному ослабленію мѣстной самодѣятельности, приписывать исключительно злоупотребленіямъ губернской земской администраціи своимъ положеніемъ по отношенію къ уѣзднымъ земствамъ.

Постепенное разбуханіе губернскаго земства и поглощеніе имъ самостоятельности уѣздныхъ является неизбѣжнымъ и естественнымъ послѣдствіемъ дѣй-

ствующаго земскаго законодательства и поведенія правительства, совершенно игнорирующаго уѣздную земскую самостоятельность.

Создавая два вполнѣ самостоятельные органа земскаго самоуправленія, необходимо было совершенно опредѣленно разграничить предметы вѣдѣнія каждаго изъ нихъ. Къ сожалѣнію, это исполнено не было: законъ не выдѣлилъ для дѣятельности губернскихъ земскихъ учрежденій лишь заботу объ удовлетвореніи общегубернскихъ надобностей, но допустилъ вмѣшательство ихъ и въ частныя нужды уѣздовъ. Это положеніе дало, съ одной стороны, поводъ уѣздамъ обращаться къ губернскому земству за содѣйствіемъ по чисто-мѣстнымъ уѣзднымъ нуждамъ, а съ другой — дало право и губернскимъ земствамъ вмѣшиваться въ уѣздныя земскія дѣла и повело необходимо къ постепенному возрастанію бюджетовъ губернскихъ земствъ и ихъ вліянія на дѣятельность уѣздныхъ, средства которыхъ постепенно уменьшались, перекачиваемыя все въ возрастающей степени въ губернскія кассы, и нынѣ процентъ губернскаго обложенія достигъ свыше трети всего уѣзднаго сбора у насъ, въ Калужской губерніи, а въ другихъ, можетъ-быть и больше, причемъ уѣздныя земскія собранія лишены права относиться критически къ назначаемой губернскимъ земствомъ раскладкѣ въ губернскій сборъ и должны безаппелляціонно ей подчиняться, не имѣя возможности выразить свой протестъ практически хотя бы невзносомъ опредѣленной губернскою смѣтой на уѣздъ суммы, ибо таковая обязательно удерживается казначействами при всякихъ земскихъ поступленіяхъ.

Можно возразить: почему же допускаютъ развиваться такому ненормальному соотношенію между губернскими и уѣздными земствами члены губернскаго земскаго собранія, состоящіе въ то же время уѣздными гласными? почему они не защищаютъ своихъ

мѣстныхъ интересовъ, захватываемыхъ центральнымъ учрежденіемъ?

Причинъ на это достаточно, легко объяснимыхъ и часто уважительныхъ. Такъ, напримѣръ, далеко не всѣ губернскіе гласные смотрятъ на себя какъ на представителей и защитниковъ интересовъ своего уѣзда прежде всего и проводниковъ губернскихъ мѣропріятій, лишь поскольку они соотвѣтствуютъ этимъ интересамъ и имъ не противорѣчатъ. Многихъ соблазняетъ безспорная полезность предлагаемыхъ губернскою земскою администраціей мѣръ, и, соглашаясь на потребные для ихъ осуществленія расходы, они упускаютъ изъ виду, что эти мѣропріятія принадлежатъ къ области чисто-мѣстной дѣятельности и что потребныя для нихъ средства гораздо выгоднѣе истратить изъ уѣздной земской кассы непосредственно, чѣмъ внеся ихъ сначала въ губернскую, потому что администрированіе суммъ, туда попадающихъ, требуетъ расхода отъ 15 до 20%, пропадающихъ непроизводительно для полезнаго дѣла. Положеніе, занятое правительствомъ въ отношеніи обѣихъ инстанцій земскихъ учрежденій, также и, можетъ-быть, болѣе всего способствовало установленію настоящихъ, ненормальныхъ ихъ взаимоотношеній.

Въ самомъ дѣлѣ, уѣздныя земскія учрежденія имѣютъ во главѣ своей земское собраніе, состоящее изъ избранныхъ населеніемъ гласныхъ. Такая выборная коллегія, очевидно, не можетъ быть подчинена никакой другой, выборной же, коллегіи, а тѣмъ болѣе происходящей изъ ея же нѣдръ. Въ виду такого самостоятельнаго положенія уѣзднаго земскаго распорядительнаго органа, ему должны бы принадлежать и всѣ отличающіе самостоятельность аттрибуты. А между тѣмъ законъ, установивъ самостоятельность уѣздныхъ земскихъ собраній, въ то же время лишаетъ ихъ существеннѣйшихъ ея принадлежностей и сводитъ ее

на нѣтъ. Такъ, уѣздныя земскія учрежденія лишены возможности протеста въ охраненіи ихъ матеріальныхъ интересовъ отъ фискальнаго произвола губернскихъ земствъ. Еще болѣе нарушается ихъ самостоятельность лишеніемъ права непосредственныхъ ходатайствъ передъ правительствомъ о чисто-мѣстныхъ уѣздныхъ нуждахъ, каковыя непремѣнно должны представляться на благоусмотрѣніе губернскаго земскаго собранія и безъ его одобренія не получаютъ дальнѣйшаго хода. Этотъ порядокъ является не только несправедливымъ, но даже не соотвѣтствующимъ яснымъ требованіямъ здраваго смысла. Въ самомъ дѣлѣ, по какимъ соображеніямъ можно отдавать ходатайства о мѣстныхъ уѣздныхъ нуждахъ отлично освѣдомленнаго о нихъ уѣзднаго земскаго органа подъ контроль губернскаго, въ которомъ большинство можетъ ничего не знать о предметѣ ходатайства и его дѣйствительной потребности для неизвѣстной имъ мѣстности? Кто же въ виду этого является вершителемъ судьбы уѣзднаго ходатайства? Въ сущности даже не губернское собраніе, а губернская земская управа, т.-е. исполнительный органъ губернскаго земства является критикомъ и контролеромъ самостоятельнаго и независимаго отъ него выборнаго учрежденія. Правда, заключенія губ. управы подвергаются еще обсужденію ревизіонныхъ комиссій, состоящихъ изъ губернскихъ гласныхъ, но губернское земское собраніе, состоя изъ отбора тѣхъ же уѣздныхъ гласныхъ, не можетъ считаться ни выше уѣздныхъ собраній, ни благоразумнѣе ихъ, а въ смыслѣ сужденія объ уѣздныхъ нуждахъ оно, конечно, гораздо менѣе освѣдомлено. И вотъ вершителемъ судьбы постановленій уѣздныхъ собраній является губернская земская управа. А между тѣмъ ея интересы могутъ часто и не совпадать съ потребностями и желаніями уѣздныхъ земствъ. Наглядный примѣръ тому можно видѣть въ возбужденномъ мною еще прош-

лаго года вопросѣ о реформѣ земскихъ учрежденій на основаніи упраздненія губернскихъ органовъ и полной хозяйственной самостоятельности уѣздныхъ, единственно живыхъ и практически потребныхъ для населенія, къ каковой идеѣ нынѣ примкнуло шесть уѣздовъ Калужской губ., изъ восьми занявшихся ея обсужденіемъ. Не нужно было обладать особою проницательностью, чтобы заранѣе предвидѣть отрицательное отношеніе губернской земской управы къ упраздненію ея существованія. И таковымъ оно въ дѣйствительности и оказалось. Я далекъ отъ мысли приписывать такое отношеніе исключительно эгоистическимъ побужденіямъ почтеннаго личнаго состава управы, но, обремененные массой труда, постепенно накоплявшагося въ центральномъ земскомъ органѣ, они можетъ-быть вполнѣ добросовѣстно убѣждены въ совершенной необходимости настоящей земской организаціи и невозможности ликвидировать ея двойственность.

Законъ, не допуская непосредственныхъ сношеній между уѣздными земскими и правительственными учрежденіями, побуждаетъ и правительство относиться къ дѣламъ, касающимся земской дѣятельности, исключительно чрезъ губернскіе земскіе органы. Это чисто-формальное явленіе, имѣвшее первоначально можетъ-быть исключительно смыслъ практическаго удобства, неизбѣжно обратилось въ одно изъ обстоятельствъ, утверждающихъ верховенство губернскихъ земствъ.

Такимъ образомъ настоящее неудовлетворительное положеніе земскаго дѣла, находящееся въ прямой и непосредственной зависимости отъ ненормальныхъ отношеній, установившихся, по несовершенству и недостаточной опредѣленности законодательства, къ земской организаціи относящихся, можетъ быть исправлено только коренною ихъ реформой, что сознается и самимъ правительствомъ, поставившимъ этотъ вопросъ въ свою преобразовательную программу.

Нѣкоторыя уѣздныя земства, среди которыхъ мысль о земской реформѣ на основаніи упраздненія губернскихъ земскихъ учрежденій встрѣтила сочувствіе, оговариваются, однако, что находятъ несвоевременнымъ входить съ ходатайствомъ о семъ къ правительству, въ виду того, что вопросъ этотъ стоитъ на очереди какъ у правительства, такъ и въ Гос. Думѣ.

Казалось бы, какъ разъ наоборотъ: именно потому, что можно ожидать въ ближайшемъ будущемъ обсужденія земской реформы въ правительственныхъ сферахъ и законодательныхъ учрежденіяхъ, уѣзднымъ земствамъ слѣдуетъ безотлагательно высказаться, въ какомъ направленіи желательно и для дѣла полезно измѣненіе соотношеній между земскими учрежденіями. Это представляется тѣмъ болѣе необходимымъ, что, насколько извѣстно изъ свѣдѣній, проникающихъ въ печать, правительственный проектъ преобразованія земскихъ учрежденій построенъ не на основѣ упрощенія земской организаціи и сосредоточенія его въ одномъ самостоятельномъ распредѣлительномъ органѣ, но, напротивъ того, къ существующимъ двумъ инстанціямъ, губернской и уѣздной, предполагается образовать еще третью—мелкую земскую единицу, а по другимъ свѣдѣніямъ, еще и четвертую въ видѣ областного земства и поставить ихъ всѣ уже въ формальную, обязательную зависимость въ восходящемъ порядкѣ.

Если и теперь двойственность земскаго хозяйства мертвитъ живое земское дѣло, отнимая огромную часть денежныхъ средствъ населенія на непроизводительные накладные расходы, то, съ осуществленіемъ правительственнаго 3-хъ или даже 4-хъ-этажнаго земскаго устройства, эти средства еще въ большей долѣ будутъ поглощаться содержаніемъ необходимаго штата земскихъ чиновниковъ и помѣщеній, а на полезное, производительное, практическое земское дѣло останется средствъ еще менѣе, чѣмъ нынѣ отъ многомилліон-

ныхъ затратъ на содержаніе губернскихъ земскихъ учрежденій.

Надежды на то, чтобы правительственныя предположенія были переданы на обсужденіе земскихъ собраній, не имѣется. Въ роли свѣдущихъ людей является теперь совѣщаніе, наименованное „преддумьемъ“, и сама Гос. Дума. Естественно, что, имѣя такіе освѣдомительные органы, правительство не нуждается въ другихъ. Если же оно, сверхъ чаянія, и надумало бы узнать мнѣніе мѣстныхъ земствъ, то несомнѣнно направитъ свой проектъ не въ уѣздныя, а въ губернскія земства, которыя, конечно, скорѣе отнесутся сочувственно къ правительственному предложенію, расширяющему ихъ права и ставящему уѣздныя и мелкія единичныя земства въ подчиненное положеніе, чѣмъ къ проекту, упраздняющему ихъ существованіе или, по крайней мѣрѣ, стремящемуся ослабить ихъ подавляющее вліяніе на уѣздную земскую дѣятельность.

Гораздо благоразумнѣе предостеречь правительство отъ неправильнаго рѣшенія и заранѣе указать ему то направленіе въ земской реформѣ, которое единственно приведетъ къ благоустройству и оживленію мѣстную жизнь и уничтожитъ земскій бюрократизмъ, столь гнетущій земское дѣло при существующихъ взаимоотношеніяхъ земскихъ учрежденій и устранитъ грозящее ихъ усложненіе прибавкой лишнихъ инстанцій.

По всѣмъ этимъ причинамъ теперь наступило самое время возвысить свой голосъ истинно-земскимъ людямъ и освѣдомить правительство о настоящихъ причинахъ мѣстнаго оскудѣнія и безжизненности земскаго дѣла. Когда правительственный проектъ земскаго преобразованія пройдетъ черезъ Гос. Думу, тогда уже будетъ поздно, да и безполезно предъявлять ходатайства и указанія. А Россіи между тѣмъ грозитъ получить вмѣсто бюрократическаго архибюрократическое земство. Хорошаго отъ этого ожидать, кажется, невозможно.

III.

Неудовлетворительность настоящей организаціи земскихъ учрежденій съ особою наглядностью проявляется въ дѣятельности губернскихъ земскихъ собраній. Причину этой неудовлетворительности было бы ошибочно приписывать неудовлетворительному личному составу собраній. Безспорно, что въ нихъ, какъ и во всякую другую коллегію, попадаютъ и лѣнивые и безпечные, но этого процента безполезности избѣжать невозможно; зато несомнѣнно и то, что въ числѣ губернскихъ гласныхъ большинство состоитъ изъ людей дѣльныхъ, заботливо относящихся къ своей обязанности и одушевленныхъ искреннимъ желаніемъ принести посильную пользу земскому дѣлу, и, несмотря на это, покидающихъ каждый разъ собраніе съ яснымъ сознаніемъ неудовлетворительности достигнутыхъ результатовъ.

Доминирующая роль на губернскихъ земскихъ собраніяхъ принадлежитъ не господамъ гласнымъ, какъ бы слѣдовало по ихъ значенію и интересамъ дѣла, а исполнительному органу губернскаго земства—управѣ, которой только въ очень рѣдкихъ случаяхъ не удается достичь одобренія собраніемъ ея докладовъ, даже очень сомнительныхъ съ точки зрѣнія пользы для населенія. И это вполнѣ понятно и очень естественно. Ни одинъ гласный не имѣетъ возможности изучить предлагаемый къ его разрѣшенію предметъ такъ, какъ спеціально приставленные къ нему исполнители; къ тому же доклады печатаются и разсылаются гласнымъ иногда чуть не наканунѣ собранія, а добрая половина ихъ раздается уже въ самомъ собраніи, а то и вовсе не печатается, а читается прямо съ предсѣдательскаго стола. Естественно, что, при такихъ условіяхъ, гласные являются весьма слабо вооруженными для критики предлагаемыхъ исполнительнымъ органомъ мѣропріятій

ГОСУДАРСТВ. ПУБЛИЧНАЯ ИСТОРИЧЕСКАЯ БИБЛІОТЕКА

и не могутъ успѣшно съ нимъ состязаться. Если прибавить къ этому, что губернская управа несомнѣнно имѣетъ въ числѣ гласныхъ многочисленныхъ сторонниковъ, ей вполнѣ довѣряющихъ, что сама она участвуетъ въ голосованіи своихъ предложеній, то станетъ совершенно ясно, почему губернскія земскія собранія всегда находились и находятся подъ вліяніемъ ихъ исполнительнаго органа и никогда не были въ состояніи предупредить и пресѣчь внѣдрившіяся въ ономъ злоупотребленія, почему таковыя и привели большинство губернскихъ земствъ почти къ окончательному банкротству.

Такимъ образомъ, вслѣдствіе крайней затруднительности контроля надъ дѣйствіями губернскихъ исполнительныхъ органовъ не только со стороны собраній, но и избираемыхъ изъ ихъ среды ревизіонныхъ комиссій, часто до послѣдней минуты не получающихъ надлежащихъ для исполненія своей задачи свѣдѣній, благополучіе губернскаго земскаго дѣла оказывается въ полной и исключительной зависимости отъ болѣе или менѣе удачнаго выбора лицъ, составляющихъ губернскую земскую управу, а ошибки въ этомъ отношеніи встрѣчались несравненно чаще, чѣмъ это было бы желательно, что подтверждается всею печальною исторіей земскаго дѣла въ Россіи.

Всякому знакомому съ ходомъ дѣла въ очередныхъ губернскихъ земскихъ собраніяхъ извѣстно, съ какого медленнаго темпа они начинаются, при обсужденіи даже самыхъ маловажныхъ дѣлъ, и съ какою головокружительною быстротой оканчиваются разсмотрѣніемъ, а зачастую и безъ всякаго разсмотрѣнія наиболѣе серьезные доклады, влекущіе за собой сотни тысячъ расхода народныхъ денегъ. И это, при существующей земской организаціи, совершенно неизбѣжно и неустранимо. Большинство губернскихъ гласныхъ не состоятъ жителями губернскаго города, — мѣста губернскихъ

земскихъ собраній, а пріѣзжаютъ изъ своихъ имѣній или постояннаго мѣстожительства по обязанностямъ службы, покидая свои семьи и личныя дѣла. Поэтому вполнѣ естественно, что они, по прошествіи извѣстнаго времени, неудержимо стремятся возвратиться къ своимъ домамъ и дѣламъ, тѣмъ болѣе, что проживаніе въ городѣ составляетъ для многихъ очень чувствительный расходъ, такъ какъ на время собраній гостиницы губернскихъ городовъ поднимаютъ цѣны на помѣщенія вдвое противъ обычныхъ и всячески эксплуатируютъ пріѣзжихъ.

Могутъ возразить, что въ такихъ же условіяхъ находятся гласные уѣздныхъ земскихъ собраній; но это не совсѣмъ вѣрно. Разстояніе между жительствомъ уѣздныхъ гласныхъ и уѣзднымъ городомъ въ огромномъ большинствѣ случаевъ несравненно менѣе, чѣмъ до губернскаго города, и для многихъ столь незначительно, что они могутъ каждый день возвращаться домой; наконецъ, и продолжительность уѣздныхъ собраній несравнено короче губернскихъ и обычно не превосходитъ 3—4 дней безъ всякой спѣшки. Медленное разсмотрѣніе дѣлъ въ началѣ Губернскаго собранія свидѣтельствуетъ о добросовѣстномъ стремленіи гласныхъ отнестись обстоятельно и внимательно къ каждому вопросу, предлагаемому на ихъ разрѣшеніе. Но проходитъ нѣсколько дней, вниманіе болѣе или менѣе утомляется, въ особенности монотонностью множества вопросовъ чисто дѣлового интереса, кошельки гласныхъ тощаютъ, личныя дѣла, скопляющіяся преимущественно передъ праздниками, когда, по большей части (въ декабрѣ), назначается и губернское собраніе, настоятельно требуютъ возвращенія домой, и начинается разъѣздъ, и усиливается спѣшка, чтобы не остались неутвержденными, за разъѣздомъ гласныхъ, отчеты и смѣта, т.-е. наиболѣе серьезные вопросы. И вотъ, въ то время, когда о мѣропріятіи, требующемъ затраты

какой-нибудь маловажной суммы, препираются иногда цѣлыя засѣданія, вопросы въ сотни тысячъ разрѣшаются моментально, безъ всякаго обсужденія, въ слѣпомъ довѣріи къ заключеніямъ ревизіонныхъ комиссій, часто, въ свою очередь, не имѣвшихъ физической возможности серьезно проштудировать матеріалъ, представленный имъ губернской управой. И такое теченіе собраній не составляетъ явленія исключительнаго; напротивъ, исключеніемъ явились бы собранія, сначала и до конца обстоятельно обсудившія все предоставлявшееся ихъ рѣшенію. Избѣжать или исправить эту неудовлетворительную земскую работу, при настоящей земской организаціи, нѣтъ никакой возможности; она, наоборотъ, неизбѣжно должна съ теченіемъ времени усиливаться вслѣдствіе неудержимаго расширенія круга дѣятельности губернскаго земства. Дѣйствительно, количество докладовъ, представляемыхъ на обсужденіе очередныхъ губернскихъ земскихъ собраній, ежегодно увеличивается, равно какъ и количество и объемъ отчетовъ, и уже теперь достигло размѣровъ, совершенно непосильныхъ для одолѣнія въ теченіе одного собранія.

Такъ, напримѣръ, послѣднему очередному Калужскому губернскому земскому собранію было представлено всего около, а можетъ-быть и болѣе, 200 докладовъ; изъ нихъ 171 печатныхъ, остальные докладывались непосредственно, на слухъ. Изъ печатныхъ докладовъ только 108, заключающіе 475 страницъ, были разосланы предварительно; остальные 63 доклада въ 388 страницъ были розданы гг. гласнымъ уже въ теченіе собранія. Кромѣ того, на ихъ сужденіе было представлено отчетовъ и смѣтъ губернской управы общимъ числомъ около 1.400 страницъ. Не угодно ли одолѣть добросовѣстно такое колоссальное количество серьезнѣйшаго матеріала въ теченіе 9—10 дней губернскаго собранія, болѣе какового срока гласные не

выдерживаютъ, и упрекать ихъ за это рѣшительно невозможно. Не мудрено, что наиважнѣйшія дѣла смѣты и отчетовъ были скомканы кое-какъ, а десятки серьезнѣйшихъ докладовъ и вовсе не обсуждались, несмотря на то, что многіе изъ нихъ требовали срочнаго разрѣшенія и не могли быть откладываемы въ долгій ящикъ слѣдующаго очередного собранія, на экстренныхъ же часто отсутствуютъ по законнымъ причинамъ гласные, участіе которыхъ было бы наиболѣе желательно и полезно для земскихъ интересовъ.

Избѣгнуть такого губительнаго для земскаго дѣла положенія можно только перенесеніемъ центра его тяжести въ уѣзды; но это, при настоящемъ соотношеніи между земскими инстанціями и положеніемъ, занятымъ по отношенію къ нимъ правительствомъ, рѣшительно невозможно. Налоговая обязательность и правительственное игнорированіе уѣздныхъ земствъ, какъ самостоятельныхъ учрежденій, доколѣ они существуютъ, будутъ всегда фатально возрождать гегемонію губернскаго земства, вновь втягивать уѣздныя земства въ сферу его преобладанія и истощать уѣзды и средствами и людьми. Никакими палліативными способами тутъ помочь невозможно: разгруженное нынче, губернское земство съ завтрашняго дня снова начнетъ притягивать въ себя уѣздные соки, при содѣйствіи, — можетъ-быть, даже безсознательномъ, — правительства. Тутъ возможно примѣнить съ успѣхомъ только хирургическій способъ — отсѣченіе члена, мертвящаго мѣстную земскую дѣятельность, каковымъ является губернское земство въ настоящемъ его видѣ. Съ этимъ согласно огромное большинство уѣздныхъ земствъ, и мы настойчиво осмѣливаемся рекомендовать правительству прислушаться къ ихъ дѣльнымъ голосамъ и возродить уѣздную земскую дѣятельность, давъ ей необходимую для того полную самостоятельность.

IV.

Неспособность губернскихъ земствъ къ удовлетворительному и успѣшному исполненію практическихъ задачъ, возложенныхъ на нихъ законами и поручаемыхъ, помимо уѣздныхъ, правительствомъ, можно доказать на множествѣ примѣровъ. Рѣшительно невозможно указать ни на одну сторону жизненныхъ потребностей населенія, въ которой отразились бы ясно результаты умѣлаго попеченія губернскихъ земствъ. Правда, на словахъ и бумагѣ обнаруживаются всестороннія заботы о благополучіи жителей, ассигнуются и тратятся огромныя суммы на приглашеніе спеціалистовъ по разнымъ отраслямъ знаній, но практическая полезность отъ дѣятельности всего этого персонала оказывается обыкновенно весьма неопредѣленная, а часто и вовсе отрицательная. Грунтовыя дороги—главный нервъ нашихъ сообщеній—за время пребыванія ихъ въ вѣдѣніи земствъ скорѣе ухудшились, чѣмъ улучшились, несмотря на то, что губернское земство содержитъ и инженеровъ и цѣлый дорого стоющій штатъ управскихъ о дорожномъ дѣлѣ попечителей; санитарное положеніе деревенскихъ поселеній находится въ томъ же состояніи, въ которомъ было, можно сказать, въ до-историческія времена, хотя на средства населенія содержатся группы дорого стоющихъ санитарныхъ врачей и ихъ помощниковъ всѣхъ ранговъ; въ училищное дѣло губернское земство не внесло никакихъ улучшеній, да и не могло, такъ какъ оно находится на попеченіи уѣздныхъ земствъ, ветеринарія и агрономія проявляются только въ оплатѣ содержанія приглашенному персоналу и писанію онымъ разныхъ проектовъ по своей спеціальности, безъ малѣйшей практической пользы для населенія. Страховое дѣло находится въ положеніи близкомъ къ банкротству; капиталы его, дорожные и другихъ наименованій, по

большей части числятся только на бумагѣ, а въ дѣйствительности давно и безвозвратно растрачены на содержаніе огромнаго, но практически безполезнаго персонала губернскихъ земскихъ учрежденій.

Конечно, могутъ возразить, что такая огульная отрицательная характеристика губернскихъ земствъ мало убѣдительна и доказываетъ только слѣпую предубѣжденность противъ критикуемаго учрежденія; нужны, молъ, не голословныя обвиненія, а конкретные факты. Хотя въ подтвержденіе неблагополучнаго положенія губернскаго земскаго дѣла было бы достаточно привести, напр., результаты ревизіи сенатора Зиновьева богатѣйшаго изъ губернскихъ земствъ—Московскаго, которое, обладая даже такою сокровищницей какъ городъ Москва, все-таки не сумѣло исполнить удовлетворительно свою задачу, но обстоятельства позволяютъ привести въ этомъ смыслѣ самый, можно сказать, свѣжій и неоспоримый фактъ.

Среди многочисленныхъ съѣздовъ, собиравшихся на святкахъ 1909—10 года былъ одинъ (кажется съѣздъ естество-испытателей и врачей), въ которомъ имѣлась „подсекція статистики“. Въ этой „подсекціи“ выступилъ съ докладомъ „Движеніе оцѣночныхъ работъ“ представитель Министерства Финансовъ, г. Ландовскій, и онъ то и напомнилъ намъ одну изъ печальнѣйшихъ отраслей дѣятельности губернскихъ земствъ, именно производство имъ оцѣночно-статистическихъ работъ съ ежегоднымъ пособіемъ отъ казны. Работу эту по предположеніямъ Государственнаго Совѣта слѣдовало окончить въ два года. Но съ тѣхъ поръ (1899 г.) прошло болѣе 10 лѣтъ, истрачено болѣе 14 милліоновъ казенныхъ денегъ, а еще и теперь невозможно предвидѣть конца оцѣночнымъ работамъ, ибо таковыхъ по сообщеніямъ губернскихъ управъ сдѣлано по сіе время менѣе половины, а по убѣжденію докладчика менѣе трети.

Еслибы такое плачевное состояніе оцѣночно-статистическихъ работъ обнаружилось только въ нѣкоторыхъ губернскихъ земствахъ, то его можно было бы отнести на счетъ неудовлетворительности личнаго персонала господъ земскихъ статистиковъ и недостатка контроля надъ ихъ работами. Но такъ какъ это явленіе всеобщее, котораго не избѣгло ни одно губернское земство, то причину неуспѣшности оцѣночной статистики надо искать не въ приставленныхъ къ ней людяхъ, а въ ошибкахъ организаціи дѣла, централизованнаго въ одномъ пунктѣ, а не разсѣяннаго возможно болѣе по изслѣдуемому пространству, какъ это очевидно требуется самою сущностью и смысломъ статистическаго дѣла. Собирать статистическія свѣдѣнія съ какою бы то ни было цѣлью, а тѣмъ болѣе съ цѣлью оцѣнки, въ теченіе десятковъ лѣтъ—есть явная нелѣпость, и такая работа совершенно безполезна, ибо не даетъ вѣрной картины положенія изслѣдуемаго предмета. Внѣ времени не можетъ быть никакой статистики. Чѣмъ кратче и опредѣленнѣе время собиранія статистическихъ свѣдѣній, тѣмъ правильнѣе будутъ выведенныя изъ нихъ заключенія. Въ теченіе же десятковъ лѣтъ условія жизни, потребностей, положенія настолько измѣняются, что первоначальныя опредѣленія становятся никуда негодными и не выражаютъ дѣйствительнаго соотношенія между однородными предметами, подвергшимися разновременному изслѣдованію. Такъ, пустынныя при статистическомъ изслѣдованіи мѣстности могутъ быть прорѣзаны желѣзною дорогою и тѣмъ совершенно измѣнить стоимость прилегающихъ земель, а прежде цвѣтущій бойкій грунтовой трактъ, запустѣть и заглохнуть. Многіе промыслы могутъ, за долгое время, въ одномъ мѣстѣ развиться, въ другомъ упасть подъ вліяніемъ какихъ-нибудь условій, не существовавшихъ ранѣе.

Необходимость быстроты статистическихъ работъ, безъ которой онѣ не имѣютъ ни малѣйшей гарантіи правиль-

ности, сознается всѣми, а въ томъ числѣ и правительствомъ, предпринимающимъ, напр., для исчисленія количества народонаселенія однодневную его перепись. Конечно, въ другихъ отрасляхъ статистическихъ работъ однодневное полученіе повсемѣстныхъ свѣдѣній можетъ быть и невозможно, но это составляетъ, собственно говоря, идеалъ, къ которому слѣдуетъ возможно болѣе приближаться.

Правительство, имѣя въ лицѣ уѣздныхъ земствъ самостоятельныя, организованныя учрежденія, должно было воспользоваться именно ими для полученія вѣрныхъ статистическихъ данныхъ, преподавъ точную программу того, что требовалось опредѣлить, и тогда оно навѣрное давно имѣло бы уже желательныя свѣдѣнія и его 14 милліоновъ не пропали бы безполезно, какъ они несомнѣнно пропадутъ теперь, потому что все оцѣночно-статистическое дѣло надо начинать сначала, а то, что сдѣлано до сихъ поръ уже заплѣсневѣло въ давности и не выражаетъ дѣйствительности.

Назрѣвшая въ правительственныхъ сферахъ мысль о мелкой земской единицѣ можетъ имѣть только одно разумное объясненіе — сознаніе невозможности, какъ оно и есть въ дѣйствительности, вести практически земское хозяйство чрезъ крупную земскую единицу; но въ такомъ случаѣ зачѣмъ же она? Но и для мелкой земской единицы долженъ быть предѣлъ дробленія и, по нашему мнѣнію, этотъ предѣлъ представляетъ уѣздъ. Меньшая единица, какъ, напр., волость или, какъ предполагается нѣкоторыми, приходъ, не выдержитъ потребныхъ на ея содержаніе накладныхъ расходовъ и разоритъ населеніе. Только особенно крупные густонаселенные уѣзды можно было бы съ пользою для дѣла дробить на два или болѣе самостоятельныхъ земства, но въ общемъ уѣздъ представляетъ наиболѣе практически подходящій размѣръ земской административно-хозяйственной единицы, при существованіи которой

всякая иная совершенно безполезна, что и доказало полувѣковое разорительное для населенія существованіе губернскихъ земствъ.

V.

Земское дѣло, какъ организація хозяйственная, въ настоящемъ своемъ положеніи всего больше страдаетъ отъ непомѣрнаго развитія непроизводительныхъ, накладныхъ расходовъ, неизбѣжныхъ при двухъ-инстанціонной его организаціи. Пока будетъ продолжаться такое положеніе, пока огромная доля уѣздныхъ, мѣстныхъ средствъ будетъ поглощаться на содержаніе центральнаго губернскаго учрежденія, до тѣхъ поръ тщетно ожидать развитія уѣздныхъ земскихъ учрежденій и приведенія ихъ въ надлежащее благоустройство, которое вполнѣ удовлетворило бы потребности населенія, такъ какъ поглощеніе уѣздныхъ средствъ губернскимъ не только не имѣетъ наклонности къ уменьшенію, но, напротивъ, прогрессируетъ безостановочно. Поэтому самою насущною необходимостью при обсужденіи способовъ улучшенія земскаго дѣла является прекращеніе обезсиленія уѣздныхъ земствъ посредствомъ безпредѣльной и безапелляціонной перекачки ихъ средствъ въ кассы губернскаго, что можетъ быть достигнуто только упраздненіемъ губернскихъ земскихъ учрежденій, стоющихъ очень дорого, но приносящихъ реальному земскому дѣлу пользу весьма сомнительную.

Конечно, эта мысль можетъ встрѣтить сильныя возраженія; многимъ она покажется неисполнимою или, по меньшей мѣрѣ, до послѣдней степени затруднительною, въ виду тѣхъ огромныхъ размѣровъ, до которыхъ разрослись губернскія земскія учрежденія въ нѣкоторыхъ губерніяхъ, какъ, напр., въ столичныхъ. Но такіе взгляды едва ли можно признать основатель-

ными. Земская дѣятельность, по самому существу своему, какъ хозяйственная, должна быть самостоятельна и не подвергаться давленію никакой инстанціи; какъ практически мѣстная, она требуетъ децентрализаціи, а не сосредоточенія. Такимъ образомъ, упраздненіе инстанціи, самопроизвольно облагающей уѣздныя земства налогами на свое содержаніе, безъ права протеста со стороны послѣднихъ, будетъ вполнѣ отвѣчать реальнымъ земскимъ задачамъ и интересамъ. Всѣ отрасли земской дѣятельности—дорожная, по народному образованію, общественному призрѣнію, медицинская и сельско-хозяйственная—требуютъ мѣстнаго знанія потребностей и мѣстнаго надзора. Исключеніе можетъ составить развѣ только страховое дѣло; но это, во-первыхъ, не принадлежитъ къ разряду чисто земскихъ дѣлъ, а, во-вторыхъ, можетъ быть основано добровольнымъ союзомъ уѣздныхъ земствъ не только одной, но и многихъ губерній, и, какъ дѣло при правильномъ его веденіи выгодное, всегда найдетъ предпринимателей для практическаго осуществленія.

Упраздненіе губернскихъ земскихъ учрежденій едва ли встрѣтитъ значительныя затрудненія. Само-собой разумѣется, что оно не можетъ быть сдѣлано поспѣшно, что планъ постепенной ликвидаціи его долженъ быть тщательно обдуманъ и предложенъ на обсужденіе уѣздныхъ земскихъ собраній; но, во всякомъ случаѣ, для окончанія ликвидаціи долженъ быть указанъ опредѣленный срокъ, и не болѣе, напр., трехлѣтняго. Срокъ этотъ можно считать вполнѣ достаточнымъ, да и тотъ потребуется болѣе для соображеній и разсчетовъ, а не для практической за тѣмъ ихъ реализаціи.

Для выработки общаго плана и порядка ликвидаціи дѣлъ губернскаго земства слѣдуетъ образовать комиссію изъ уполномоченныхъ отъ уѣздныхъ земскихъ собраній, по одному отъ каждаго, съ обязательнымъ въ ней участіемъ всего состава гу-

бернской и всѣхъ предсѣдателей уѣздныхъ земскихъ управъ.

Ликвидація дѣлъ губернскаго земства значительно упрощается и облегчается тѣмъ, что въ каждомъ губернскомъ городѣ имѣется другое земское учрежденіе, именно уѣздное земство, которому и могутъ быть переданы, до времени ихъ окончательнаго упраздненія, или же въ постоянное завѣдываніе, губернскія земскія учрежденія вмѣстѣ со средствами, потребными на ихъ содержаніе. Тому же земству уѣзда губернскаго города передадутся и капиталы неприкосновенные, имѣющіе спеціальное назначеніе, на тѣхъ же условіяхъ, на какихъ они находились въ завѣдываніи губернскихъ земствъ.

Тѣ капиталы, въ которыхъ заинтересованы уѣздныя земства, могутъ быть или переданы въ ихъ завѣдываніе, сообразно части, приходящейся на долю каждаго, или же, въ случаѣ практической невозможности раздѣла, остаются въ завѣдываніи комитета изъ предсѣдателей уѣздныхъ управъ, на основаніи тѣхъ полномочій, которыя будутъ даны уѣздными земскими собраніями.

Для покрытія расходовъ уѣзднаго земства губернскаго города по завѣдыванію дѣлами и учрежденіями, которыя перейдутъ къ нему отъ губернскаго земства, оно пользуется или доходами съ капиталовъ, для сихъ цѣлей имѣющихся, или же получаетъ воспособленіе отъ уѣздныхъ земствъ въ размѣрахъ, которые будутъ опредѣлены договорнымъ порядкомъ, до срока окончательной ликвидаціи перешедшихъ учрежденій.

Доходы отъ принадлежащихъ губернскому земству имуществъ, въ зависимости отъ обстоятельствъ, или дѣлятся между уѣздными земствами, или поступаютъ въ распоряженіе уѣзднаго земства губернскаго города для покрытія расходовъ по принятымъ на себя соотвѣтствующимъ обязательствамъ, или же имущества

реализируются продажей, и вырученный капиталъ распредѣляется между земствами сообразно участію каждаго въ губернскихъ сборахъ.

Дѣло народнаго образованія, при упраздненіи губернскихъ земскихъ учрежденій, не встрѣтитъ никакихъ препятствій. По большей части губернскія земства не имѣютъ собственныхъ учебныхъ заведеній, а содержатъ лишь стипендіатовъ или участвуютъ въ разныхъ школахъ государственныхъ и частныхъ денежными пособіями. Стипендіи до окончанія курса пользующихся ими или до иной причины прекращенія могутъ выплачиваться уѣздными земствами пропорціонально ихъ участію въ губернскомъ сборѣ, а послѣ того каждое земство будетъ особо содержать своихъ стипендіатовъ, если признаетъ это полезнымъ. Собственныя же училища губернскаго земства, гдѣ таковыя имѣются, продолжаютъ содержаться на пропорціональные взносы уѣздныхъ земствъ, постепенно переходящіе въ плату за то количество учащихся, какое каждое уѣздное земство будетъ содержать въ данномъ училищѣ. Надзоръ за такими учебными заведеніями долженъ принадлежать училищному совѣту уѣзднаго земства губернскаго города, въ которомъ участвуютъ предсѣдатели другихъ земскихъ управъ и другія уполномоченныя земствами лица изъ числа членовъ ихъ собраній, если это будетъ признано нужнымъ.

Передача въ завѣдываніе уѣздныхъ земствъ дорожнаго дѣла будетъ крайне полезна при какой бы то ни было организаціи земскихъ учрежденій, хотя бы даже и при существованіи центральнаго въ губерніи земскаго органа. Состояніе дорогъ и дорожныхъ сооруженій требуетъ постояннаго мѣстнаго надзора для правильнаго распредѣленія дорожныхъ работъ въ постепенности, соотвѣтствующей ихъ сравнительной необходимости. Губернское земство, какъ бы ни было оно

попечительно въ дорожномъ дѣлѣ, не можетъ такъ хорошо знать мѣстныя нужды и ихъ сравнительную важность. Къ тому же, при распоряженіи средствами, предназначенными на дорожное дѣло центральнымъ учрежденіемъ, они могутъ распредѣляться между уѣздами очень неравномѣрно и часто тратиться на менѣе потребныя сооруженія въ одномъ уѣздѣ, а крайне необходимыя въ другомъ будутъ ожидать долгое время своей очереди безъ удовлетворенія.

Всѣ существующія дороги, сообразно ихъ значенію, относятся къ двумъ категоріямъ: къ дорогамъ государственнаго значенія и къ дорогамъ мѣстнымъ. Къ первой принадлежатъ шоссированные пути, соединяющіе губернскіе города и другіе, устроенные въ цѣляхъ общегосударственнаго значенія. Ко вторымъ — почтовые грунтовые тракты и дороги мѣстнаго сообщенія. Въ 1877 году правительство передало содержаніе государственныхъ дорогъ губернскимъ земствамъ за опредѣленную поверстную плату. Такое рѣшеніе едвали можно признать правильнымъ какъ въ интересѣ государственномъ, такъ и въ смыслѣ практическомъ. Въ интересѣ государственномъ непосредственный надзоръ за исправностью дорогъ государственнаго значенія, казалось, былъ бы гораздо цѣлесообразнѣе, устраняя лишнюю исполнительную инстанцію — земство; въ смыслѣ же практическомъ едвали правительство что-либо выиграло этою передачей, такъ какъ надзирающая за сими путями правительственная администрація не упразднилась, ни мѣстная, ни центральная. Имѣя въ Министерствѣ Путей Сообщенія цѣлый департаментъ шоссейныхъ и водныхъ сообщеній и подчиненные ему мѣстные органы, правительству не было никакого основанія сдавать содержаніе государственныхъ путей земскому контрагенту, оставляя и казенную путейскую администрацію. Поэтому при упраздненіи губернскихъ земскихъ учрежденій, хотя правительство

и могло бы сдать государственныя шоссированныя дороги уѣзднымъ земствамъ, по которымъ дороги проходятъ, но лучшимъ, правильнѣйшимъ и простѣйшимъ рѣшеніемъ было бы возвращеніе государственныхъ дорогъ въ завѣдываніе соотвѣтствующаго государственнаго учрежденія. За симъ распредѣленіе дорожныхъ капиталовъ между уѣздными земствами для содержанія и устройства ими мѣстныхъ путей сообщенія не встрѣтитъ никакихъ затрудненій, а дорожное благоустройство можетъ отъ того только выиграть.

Нѣсколько сложнѣе рѣшеніе вопроса о больничныхъ учрежденіяхъ губернскихъ земствъ, гдѣ таковыя имѣются. Не подлежитъ никакому сомнѣнію, что концентрированіе врачебной помощи доставляетъ населенію гораздо меньше пользы и удобства, чѣмъ ея распредѣленіе повсемѣстное по уѣздамъ. Грандіозными больницами губернскихъ земствъ населеніе губерніи не можетъ пользоваться равномѣрно, какъ это неоспоримо доказывается статистическими выводами. Конечно, существуютъ спеціальныя больницы, которыя, можетъ-быть не въ состояніи имѣть каждый уѣздъ въ отдѣльности, при настоящемъ скудномъ состояніи уѣздныхъ денежныхъ средствъ, какъ, напримѣръ, больницу для умалишенныхъ и хирургическую. Но больницы губернскаго земства для такъ-называемыхъ сомматическихъ больныхъ должны бы быть уничтожены даже и при настоящемъ положеніи земскихъ учрежденій. Что касается спеціальныхъ больничныхъ учрежденій, то они должны поступить подъ ближайшій надзоръ и завѣдываніе уѣзднаго земства губернскаго города, съ участіемъ другихъ земствъ въ покрытіи по нимъ расходовъ пропорціонально количеству пацієнтовъ каждаго. Однако, дальнѣйшее существованіе этихъ учрежденій можетъ опредѣлиться или соглашеніемъ съ общественными учрежденіями губернскихъ городовъ, или поступленіемъ въ полное распоряженіе уѣзднаго земства гу-

бернскаго города, одного или совмѣстно съ ближайшими уѣздами, или же остаться въ общемъ пользованіи всѣхъ уѣздовъ на основаніи добровольно выработаннаго между ними договора.

Что касается до учрежденій агрономической помощи населенію, то, конечно, каждый уѣздъ долженъ бы и теперь самъ заботиться о себѣ, а склады сельскохозяйственныхъ орудій и другихъ предметовъ, какъ учрежденія коммерческія, при правильной ихъ постановкѣ, должны непремѣнно окупать вполнѣ свое содержаніе, и потому въ принятіи его въ завѣдываніе уѣзднаго земства губернскаго города едвали встрѣтятся какія-либо затрудненія.

Урегулированіе всѣхъ вообще денежныхъ вопросовъ, возникающихъ изъ упраздненія губернскихъ земскихъ учрежденій можетъ быть предоставлено комитету особыхъ на то уполномоченныхъ отъ уѣздныхъ земскихъ собраній, каковой можетъ выработать и вообще весь ходъ постепеннаго перехода къ новому положенію.

Намѣчая общія черты перехода отъ существующаго, такъ сказать, центростремительнаго земскаго устройства, обезсиливающаго уѣзды и заглушающаго въ нихъ развитіе здоровой и успѣшной дѣятельности, къ центробѣжному, мы имѣли цѣлью только показать, что переходъ этотъ не встрѣтитъ неопреодолимыхъ затрудненій. Съ уничтоженіемъ центральнаго органа, размѣръ плодотворной земской работы не только не уменьшится, но увеличится не менѣе какъ на ту сумму, которая теперь пропадаетъ въ непроизводительныхъ накладныхъ расходахъ, а можно съ увѣренностью ожидать, что уѣздныя земства, выйдя изъ обязательной денежной кабалы, въ которой они теперь находятся по отношенію къ губернскимъ земствамъ, разовьютъ самостоятельно значительно болѣе широкую дѣятельность, когда минетъ опасность произвольныхъ отчисленій третьей части изъ средствъ на нужды, частью

уѣздамъ безполезныя, частью ихъ не удовлетворяющія. Многочисленный персоналъ губернскихъ земскихъ служащихъ тоже не останется безъ дѣла. Упразднятся, конечно, командныя должности, но и тѣ, какъ равно и рядовые служащіе, найдутъ себѣ занятія въ расширившейся уѣздной земской дѣятельности, — слѣдовательно, и въ этомъ отношеніи пострадавшихъ не предвидится или окажется самый незначительный процентъ. Но, что же дѣлать: когда лѣсъ рубятъ, то щепки летятъ. Это неизбѣжно.

VI.

Разсуждая о земской реформѣ на основаніи упраздненія губернскихъ земскихъ учрежденій, нельзя обойти вопроса о недостаткахъ настоящей организаціи уѣздныхъ земствъ, требующихъ устраненія для возможно правильнаго и успѣшнаго хода земскаго дѣла.

Хозяиномъ его въ уѣздѣ является земское собраніе такъ называемыхъ, земскихъ гласныхъ, выбираемыхъ извѣстнымъ порядкомъ, въ опредѣленномъ для каждаго уѣзда числѣ. Ни существующій порядокъ выборовъ, ни самые выборы для составленія земской коллегіи ни въ какомъ случаѣ нельзя считать удовлетворительными и соотвѣтствующими потребностямъ земскаго дѣла.

По закону 1890 года выборы производятся отдѣльно, по сословіямъ, или, вѣрнѣе, съ выдѣленіемъ дворянъ и крестьянъ въ отдѣльныя отъ прочихъ состояній собранія. Такое раздѣленіе едвали находится въ соотвѣтствіи съ существомъ земскаго дѣла. Дѣйствительно, настоящее дѣленіе выборныхъ собраній имѣло бы смыслъ лишь въ томъ случаѣ, еслибы существовали особыя отношенія между землей и каждой изъ выдѣленныхъ группъ населенія. Но такъ какъ этого нѣтъ, то и не представляется разумныхъ причинъ раздѣленія выбор-

ныхъ собраній по сословіямъ, къ тому же нынѣ сознательно разрушаемымъ правительственными мѣропріятіями.

Такъ какъ въ дѣлѣ хозяйственномъ, несомнѣнно, имѣютъ право участія и распоряженія всѣ собственники, то наисовершеннѣйшимъ земскимъ собраніемъ было бы—состоящее изъ всѣхъ собственниковъ земли. Но такъ какъ это очевидно невозможно даже при самомъ маломъ размѣрѣ земской административной единицы, то слѣдуетъ остановиться на такомъ составѣ собранія, который бы по возможности приближался къ этому идеалу осуществленія права участія въ земскихъ дѣлахъ. Какъ во всякомъ хозяйственномъ дѣлѣ право участія соразмѣряется съ размѣромъ вложеннаго въ него интереса, такъ и въ земскомъ дѣлѣ мѣриломъ права участія въ немъ долженъ быть имущественный цензъ. Въ настоящее время цензъ этотъ измѣряется величиной земельнаго пространства, принадлежаго владѣльцу.

Но это едвали правильно. Цѣнность земель можетъ быть самая разнообразная, и часто можетъ случаться, что маленькое владѣніе въ нѣсколько десятковъ десятинъ стоитъ дороже многихъ тысячъ. Поэтому, казалось бы, гораздо правильнѣе опредѣлять цензъ по размѣрамъ участія въ земскомъ сборѣ, т.-е. по суммѣ платимыхъ земскихъ налоговъ. По опредѣленію размѣра налоговаго ценза ближайшимъ къ совершенству земскимъ собраніемъ было бы такое, въ которомъ имѣли бы право участія безъ всякихъ выборовъ всѣ полноцензовые хозяева, а неполноцензовые—въ такомъ количествѣ своихъ представителей, сколько полныхъ цензовъ составитъ вся сумма платимыхъ ими налоговъ. Такое разрѣшеніе вопроса о составѣ земскаго собранія было бы наилучшимъ, ибо до послѣдней возможной степени умаляло бы возможность вліянія выборной интриги со стороны дѣльцовъ, желающихъ въ эгоисти-

ческихъ видахъ захватить въ свои руки орудованіе земскими дѣлами. Къ сожалѣнію, осуществленіе такого собранія можетъ встрѣтить препятствіе въ многолюдствѣ участниковъ. Въ виду сего неизбѣжно придется примѣнить выборный пріемъ, но съ такимъ разсчетомъ, чтобы право участія населенія въ земскихъ дѣлахъ распредѣлялось бы возможно болѣе справедливо между всѣми категоріями хозяевъ-плательщиковъ. Такъ какъ большинствомъ государственныхъ дѣятелей признается, что государству одинаково необходимо существованіе землевладѣнія всѣхъ размѣровъ—мелкое, среднее и крупное, то и права ихъ участія въ земской дѣятельности должны быть уравнены такимъ образомъ, чтобы всѣ виды владѣній были представлены въ собраніяхъ равнымъ числомъ своихъ представителей-гласныхъ. Для сего сумма всѣхъ земскихъ налоговъ раздѣляется на три равныя части. Въ первую часть войдутъ всѣ наикрупнѣйшіе плательщики земскаго сбора, во вторую—менѣе крупные и, наконецъ, въ послѣднюю—остальные мелкіе участники земскаго сбора,—и каждая категорія плательщиковъ выбираетъ одну треть общаго числа гласныхъ земскаго собранія, опредѣленнаго закономъ для даннаго уѣзда. Хотя и слѣдуетъ избѣгать слишкомъ многолюдныхъ собраній, однако, общее количество гласныхъ не должно быть и очень малочисленно, для того, чтобы уѣздъ былъ представленъ по возможности полно. Такъ, даже самые маленькіе по пространству уѣзды должны быть представлены не менѣе какъ 30-ю гласными, а можетъ быть и значительно болѣе.

Мысль о правѣ участія въ общественныхъ управленіяхъ соотвѣтственно размѣрамъ платимыхъ налоговъ на ихъ содержаніе не представляетъ вмѣстѣ съ тѣмъ какой-нибудь новости. Такой порядокъ выборовъ гласныхъ практиковался въ Московскомъ городскомъ управленіи до его реформы, и, кажется, до сихъ поръ сохранился при выборахъ гласныхъ въ Петербургскую

городскую думу. Такое распредѣленіе правъ участія въ общественныхъ самоуправленіяхъ, будучи наиболѣе справедливымъ, вмѣстѣ съ тѣмъ должно удовлетворить и демократическимъ тенденціямъ, преобладающимъ нынѣ во всѣхъ вліятельныхъ сферахъ.

Само собой разумѣется, что право избирать и быть избираемымъ въ члены земскихъ собраній должно быть предоставлено только русскимъ подданнымъ, не опороченнымъ по суду и подъ нимъ не находящимся, достигшимъ извѣстнаго возраста, а главное—исправнымъ плательщикамъ земскихъ налоговъ. Это послѣднее условіе положительно необходимо ради побужденія къ исправному взносу земскихъ повинностей тѣхъ, за кѣмъ нынѣ накопились неоплатныя недоимки. Въ этомъ отношеніи не слѣдуетъ допускать ни малѣйшихъ послабленій.

Въ мѣстностяхъ съ инородческимъ населеніемъ среди русскаго—интересы этого послѣдняго должны быть обезпечены обязательнымъ предоставленіемъ русскимъ участія въ земскихъ дѣлахъ и особымъ правительственнымъ контролемъ. Что касается евреевъ, то даже въ чертѣ ихъ осѣдлости имъ не можетъ быть предоставлено безграничное участіе въ земскихъ собраніяхъ, а только извѣстная часть, не имѣющая рѣшающаго вліянія. Нельзя также предоставить имъ право стоять во главѣ исполнительныхъ земскихъ органовъ.

Предметы вѣдѣнія реформированнаго земства и по упраздненіи губернскихъ земскихъ учрежденій остаются тѣ же самые, какъ и теперь, расширяются только рамки дѣятельности ихъ въ соотвѣтствіи съ увеличеніемъ матеріальныхъ средствъ. Отношенія между земскими и правительственными органами должны быть урегулированы такъ, чтобы обѣ организаціи не находились въ постоянномъ антагонизмѣ, но помогали бы одна другой въ достиженіи возможнаго благосостоянія населенія, ихъ попеченію подлежащаго. Разъединить ихъ

отъ всякаго соприкосновенія, очевидно невозможно; нельзя устранить правительство отъ контроля надъ законностью хода земскихъ дѣлъ. Это необходимо въ огражденіе интересовъ самого населенія отъ возможныхъ злоупотребленій его выборныхъ, каковой контроль само населеніе осуществить не въ состояніи. Вмѣстѣ съ тѣмъ земство должно служить правительству достовѣрнѣйшимъ освѣдомительнымъ источникомъ о мѣстномъ положеніи и его нуждахъ.

Порядокъ обсужденія дѣлъ въ земскихъ собраніяхъ существенныхъ измѣненій не требуетъ, но для бо́льшей обезпеченности интересовъ населенія желательно ввести особый порядокъ рѣшенія дѣлъ наиболѣе важныхъ. Такъ, дѣла, не вызывающія новыхъ или увеличенія бывшихъ расходовъ, могутъ рѣшаться собраніемъ простымъ большинствомъ голосовъ съ перевѣсомъ, въ случаѣ равенства, голоса предсѣдателя собранія. Для рѣшенія же дѣлъ денежныхъ, утвержденія смѣты денежныхъ отчетовъ, опредѣленія размѣровъ обложенія, учрежденія новыхъ платныхъ должностей, утвержденія новыхъ расходовъ и т. п. слѣдуетъ установить согласіе большинства не менѣе $^2/_3$ наличныхъ членовъ собранія.

Собраніе должно считаться состоявшимся: для дѣлъ первой категоріи—если въ немъ участвуетъ не менѣе половины, а для дѣлъ, требующихъ согласія двухъ третей—не менѣе двухъ третей всѣхъ гласныхъ, составляющихъ собраніе; въ противномъ случаѣ собраніе считается не состоявшимся и собирается вторично, чрезъ опредѣленный промежутокъ времени. Эти вторичныя собранія считаются состоявшимися при всякомъ числѣ голосовъ для дѣлъ, не требующихъ большинства двухъ третей, а для сихъ послѣднихъ—при наличности половины гласныхъ собранія.

Пока существуетъ дворянское сословіе и должности уѣздныхъ предводителей дворянства, предсѣдательство

въ земскихъ собраніяхъ безспорно должно принадлежать имъ. Въ случаѣ же упраздненія этого сословія и должностей его, гласные въ первомъ же своемъ собраніи, подъ предсѣдательствомъ старѣйшаго изъ нихъ, который вмѣстѣ съ тѣмъ долженъ обладать образовательнымъ цензомъ не ниже окончанія курса въ среднемъ учебномъ заведеніи, выбираютъ постояннаго предсѣдателя ихъ собраній и его замѣстителя на весь срокъ своего выбора.

Сроки для очередныхъ собраній должны быть точно опредѣлены закономъ и ни въ какомъ случаѣ, ни подъ какимъ предлогомъ не нарушаться *).

Отношеніе мѣстной правительственной власти къ открытію земскихъ собраній должно быть таково: объ открытіи какъ очередныхъ такъ и экстренныхъ земскихъ собраній и о предметахъ, подлежащихъ обсужденію на нихъ, мѣстный начальникъ губерніи увѣдомляется не для разрѣшенія ихъ, а къ свѣдѣнію, причемъ онъ можетъ не разрѣшить собраніе только въ томъ случаѣ, если усмотритъ въ числѣ предметовъ обсужденія—нарушающія существующій законъ.

Подобные случаи должны быть, однако, обставлены достаточнымъ огражденіемъ отъ произвола административной власти и сопровождаться подробною мотивировкой причинъ запрещенія собранія или исклю-

---

*) Въ настоящее время уѣздныя собранія происходятъ позднею осенью, самое раннее въ концѣ сентября, а обыкновенно въ октябрѣ и позже, а губернскія—въ декабрѣ, а нерѣдко и въ январѣ слѣдующаго года. Едвали есть достаточныя основанія для такого поздняго открытія земскихъ собраній. Можно привести многочисленные примѣры крупныхъ акціонерныхъ и банковыхъ предпріятій, обороты которыхъ достигаютъ сотенъ милліоновъ, а между тѣмъ онѣ поспѣваютъ со своими отчетами къ марту мѣсяцу слѣдующаго за отчетнымъ года. Точно такъ же нѣтъ причинъ, почему бы земскіе отчеты не могли быть изготовляемы въ первой половинѣ года. Поэтому срокъ земскихъ собраній слѣдовало бы опредѣлить не позднѣе начала іюня. Къ тому же это время наиболѣе свободное для земледѣльцевъ и наиудобнѣйшее для проѣздовъ.

ченія нѣкоторыхъ предметовъ, предположенныхъ къ обсужденію.

Только цѣльное земство, въ границахъ непосредственной освѣдомленности о нуждахъ своей мѣстности и населенія, каковыми можетъ безошибочно считаться уѣздъ, вполнѣ независимое въ своей хозяйственной дѣятельности отъ централизаціонныхъ земскихъ учрежденій, можетъ принести дѣйствительную пользу и развить мѣстное благосостояніе и благоустройство. Это первое и необходимѣйшее условіе, безъ котораго уѣздная жизнь будетъ неизбѣжно чахнуть, къ чему и привела нынѣшняя, двухъ-инстанціонная система земскаго самоуправленія, при которой уѣздныя земства впадаютъ мало по малу въ зависимость отъ губернскаго земскаго органа, теряя самостоятельность вмѣстѣ со средствами для удовлетворенія самыхъ насущныхъ мѣстныхъ потребностей. Пора отказаться отъ настоящаго, чисто бюрократическаго построенія земскихъ учрежденій, и перейти къ дѣйствительному, хозяйственному, самостоятельному земскому самоуправленію, которое тогда станетъ прочнымъ фундаментомъ и государственнаго благоустройства.

Государств. публичная историческая библиотека

Цѣна 20 коп.

Печатня А.И.Снегиревой Москва.